

**SERGIO M. CARBONE**

*(ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Genova)*

Ho ascoltato stamani, con molto interesse, le due relazioni presentateci che, naturalmente, meriterebbero approfondimenti ulteriori e non il mio breve intervento, che si limiterà a soli cinque punti.

Innanzitutto, essendone stato protagonista quale avvocato di una delle parti, riconosco l'importanza di quel modo informale di gestire le controversie che è stato adottato dall'Autorità Garante: in particolare ne testimonio la positività con riferimento al caso *ANGOPI*, che è stato ricordato in precedenza e che ha avuto un prosieguo. Esso offre una conferma dei risultati originariamente raggiunti, perché sulla successiva denuncia di un utente è stata, da un lato, riconfermata la correttezza dell'impostazione sino ad allora seguita e, dall'altro, è stata riscontrata la corretta esecuzione delle intese sino ad allora adottate nell'ambito dell'Autorità Garante stessa. Il che ha confermato la positività degli obiettivi perseguiti e la efficacia che ha caratterizzato questa procedura, al di là della vincolatività o meno dei modi con cui essa è stata realizzata.

Un secondo punto che mi ha molto interessato è l'impostazione che tende a privilegiare una visione restrittiva delle esigenze che giustificano controlli e limiti, oltre che la regolamentazione di alcuni servizi o di alcune operazioni portuali. Vorrei, a questo proposito, accennare ad una distinzione sulla quale poi mi intratterrò nel corso della mia relazione: quella tra le posizioni, molto diverse, della esecuzione delle operazioni portuali e della esecuzione dei servizi tecnico-nautici, ossia di quei servizi che non impongono determinati oneri e determinati costi pubblici soltanto ad alcuni, esonerandone altri, ma che vanno ad allocare in modo corretto, fra tutti gli utenti, i costi relativi a dei servizi che, in funzione di un pubblico interesse ad una corretta regolamentazione di un fenomeno rilevante per la sicurezza portuale, necessariamente devono essere presenti in ogni porto. Di

questo deve tenere anche conto il cosiddetto fenomeno della “autoproduzione”, che sicuramente ha un peso determinante nell’ingresso della disciplina della concorrenza nel settore portuale. Bisognerà comprendere cosa significa autoproduzione e cioè chi la può realizzare, fino a che punto, con quali criteri e in che modo e sotto il controllo di chi deve essere svolta. Non si potrà far valere l’autonomia o la specialità del diritto della navigazione per precludere l’applicazione del diritto all’autoproduzione anche nel settore che ci interessa, ma è altrettanto certo che non si potrà ammettere che essa si svolga senza controlli e senza farsi carico di una serie di costi nell’interesse pubblico in tutti i casi in cui la stessa riguardi servizi che sono onerati da obblighi di servizio pubblico.

Un ulteriore profilo è quello relativo alla distinzione (cui ho precedentemente fatto cenno) tra operazioni portuali e servizi tecnico-nautici. Sappiamo che la legge n. 84 sulla riforma portuale si occupa esclusivamente delle operazioni portuali, ma nulla dispone sulla regolamentazione dei servizi; non solo: non prevede alcuna abrogazione delle disposizioni del codice della navigazione (artt. 108 e ss.) che regolano questo settore. Pertanto, la ricostruzione storico-normativa del fenomeno cui si è fatto cenno, si dovrebbe ritenere ancora valida ed espressamente compatibile con le successive norme della concorrenza da parte del legislatore italiano nel momento in cui, affrontando il tema della riforma portuale, ha ritenuto di non intervenire in un settore così importante. Comunque, non credo si possa ritenere che l’autoproduzione in questi settori debba essere più liberalizzata di quanto non sia previsto nell’ambito della riforma portuale con riferimento alle “operazioni portuali”, perché, se per queste l’autoproduzione ha determinate caratteristiche, sicuramente, con riferimento ai servizi che godono di un regime a caratterizzazione pubblicistica più marcata, ci dovrà essere una regolamentazione che tenga conto in maggior misura di controlli e di limiti di quanto non avvenga per le operazioni portuali.

Infine, due precisazioni.

Sulla presenza di più operatori portuali per le varie attività che riguardano i porti credo che, anche tenendo conto delle ultime osservazioni fatte dall’Autorità Garante (quale quella del 10 agosto con riguardo al Decreto di attuazione della riforma portuale), sia importante avere ben chiaro che sarà necessario qualche approfondimento su cosa s’intende per “mercato rilevante”. Esso, dal punto di vista merceologico, è un mercato geografico interessato a determinati traffici, e non

credo che la presenza di due operatori portuali possa essere giustificata per motivi di economicità, allorché si tratta di valutare, nell'ambito di un singolo porto, traffici specializzati dove, necessariamente, determinati investimenti possono essere operati soltanto in uno specifico contesto, ed esigenze di economicità del funzionamento del sistema impongono che detti traffici siano concentrati in un preciso ambito. Parlo del discorso relativo ai *terminals* petroliferi, ma anche a quello dei porti specializzati nel settore carbonifero o nel settore dei prodotti chimici, perché ovviamente nessun porto italiano potrà permettersi di avere due o più terminali relativi a questo settore. Mi chiedo allora in che modo si possa coniugare questa esigenza di razionale distribuzione degli spazi, rispetto a quella che pure sembrerebbe pervadere le linee direttive di autorizzazione, secondo le indicazioni che sono emerse, da ultimo, nelle osservazioni dell'Autorità Garante nella sua segnalazione del 10 agosto scorso.

Infine, per "fornitori di servizi" dovrebbero intendersi quei soggetti diversi dai titolari delle infrastrutture e/o titolari, a vario titolo, di strutture. Questo sembrerebbe un principio portante, affermato dall'Autorità Garante con le sue decisioni in maniera sempre più significativa. Quindi, sarebbe importante capire come questa si pone rispetto all'opposizione di alcuni operatori terminalisti che stanno cercando, attraverso la via dell'autoproduzione o attraverso quella della costituzione di società di servizi, di organizzare, essendo titolari di infrastrutture portuali in via esclusiva, erogazioni di servizi o attività ausiliarie a quella dell'operatore terminalista.

C'è da chiedersi se queste attività possano considerarsi compatibili, coerenti con le norme della concorrenza o meno.

#### **SILVIO BUSTI**

*(associato di Diritto dei Trasporti nell'Università di Trento)*

Le mie domande sono rivolte, soprattutto, al professor Cafagna e rappresentano un po' la versione aeronautica degli appunti mossi dal professor Carbone per la parte portuale.

Desidero chiedere, in relazione a quanto precisato dal professor Cafagna sull'intendimento dell'Autorità Garante in ordine alla verosimilmente necessaria revisione dell'ordinamento aeroportuale italiano, come si pensa di individuare il confine tra gestione dell'in-

infrastruttura e gestione del servizio aeroportuale, dato che è evidente che quest'ultima dovrà inevitabilmente innestarsi e, secondo me, quasi confondersi con la prima. Distinguendo le due gestioni, anche da un punto di vista normativo, si rischia innanzi tutto di tornare a quella visione statica dell'aeroporto che la "dottrina Querci", ormai unanimamente accolta, ha superato e, secondariamente, di confondere ancor di più le idee all'utenza.

Mi spiego meglio. Per giurisprudenza costante, l'impresa aeroportuale è ormai considerata un preposto del vettore, quindi, tutto quanto accade a danno del passeggero, all'interno di un aeroporto, viene da una certa giurisprudenza, ascritto, ricondotto a responsabilità dello stesso vettore. Qualora si distinguesse, puntualmente, la gestione dell'infrastruttura dalla gestione del servizio, si correrebbe il rischio di provocare una sorta di "ping-pong" delle responsabilità tra l'impresa di gestione dell'infrastruttura e l'impresa di gestione del servizio; e ciò a scapito del danneggiato, che avrebbe l'ulteriore difficoltà di individuare il soggetto passivo dell'azione di responsabilità.

Un'ultima considerazione vuole essere di chiarimento delle motivazioni della decisione *Aeroporti di Roma*, nella quale si afferma che l'art. 90, secondo c., del trattato istitutivo della Comunità Europea, era inapplicabile nella fattispecie. L'art. 90, punto 2), prevede che le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale sono affrancate dall'assoggettamento alle regole precedenti in tema di concorrenza, qualora ciò si riveli necessario ai fini dello svolgimento del servizio. A mio avviso, la norma si può interpretare sotto un profilo di sopravvivenza dell'impresa incaricata del servizio: non dimentichiamoci che l'impresa aeroportuale è incaricata della gestione totale dell'aeroporto e che i maggiori proventi di questa gestione sono chiaramente i diritti di *handling*. Se affermiamo il generalizzato diritto all'autoproduzione di questo servizio, rischiamo di sottrarre gran parte dei mezzi di sopravvivenza all'impresa aeroportuale, la quale, per altro verso, in quanto incaricata della gestione totale dell'aeroporto, dovrebbe comunque essere tenuta a fornire i servizi di *handling* a quelle imprese di navigazione aerea che non ritenessero di autoprodurre il servizio per quanto loro interessa.

Concludendo: garantire la sopravvivenza economica dell'impresa aeroportuale è il primo strumento perché la stessa possa fornire il servizio di *handling* che, mi sembra, la stessa impresa sarebbe comunque tenuta a fornire a quelle compagnie aeree che non potessero o volessero provvedervi direttamente.

## BRUNO FRANCHI

(cultore di Diritto della Navigazione nell'Università di Modena)

Desidero rivolgere un paio di domande di carattere aeroportuale al professor Cafagna. La prima riguarda un argomento fugacemente trattato nella sua relazione: il documento di consultazione comunitario in materia di *ground handling*, sulla cui soglia di applicazione (due milioni di passeggeri o cinquantamila tonnellate di merci) sono state manifestate delle perplessità da parte degli operatori del settore. Questa soglia è stata fissata dal legislatore comunitario, avendo esattamente presente la differenza tra la gestione di un grosso aeroporto e quella di un piccolo aeroporto, e quindi le diverse realtà in cui operano gli enti di gestione in realtà diverse.

Non pensa che un abbassamento di questa soglia potrebbe compromettere fortemente la sopravvivenza delle piccole società di gestione aeroportuale, che già adesso hanno grossi problemi di carattere economico?

La seconda domanda riguarda un passo della vostra decisione del marzo 1993 contro Aeroporti di Roma in merito alla scelta dei sistemi informativi, i cosiddetti *Common user systems*. Mi sembra che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato abbia preso chiaramente posizione a favore di uno dei due sistemi attualmente esistenti, il CUTE-SITA: non crede però che una simile presa di posizione vada al di là delle competenze dell'Antitrust, scendendo nel merito della scelta effettuata da Aeroporti di Roma e quindi invadendo la sfera imprenditoriale, che spetta esclusivamente alla società di gestione?

## GUIDO CAMARDA

(associato di Diritto della Navigazione nell'Università di Palermo)

Sempre con quello spirito cui faceva riferimento il nostro presidente, desidero rivolgere una domanda, con un'osservazione, al professor Casanova, ed un'altra al professor Cafagna.

Potrebbe sembrare veramente fuor di luogo, perché è troppo elementare richiamare la differenza tra autorizzazione e concessione, sulla quale giustamente il professor Casanova sorvolava in "sede di

chiarimento istituzionale”, ma lo faccio per cercare davvero di “salvare”, una volta tanto, la precisione del legislatore. Cosa voglio dire? Che in molti casi non dobbiamo presumere - per quanto riguarda sia la legislazione passata, cui in particolare si riferisce la relazione Casanova, che la nuova legge sui porti - che il legislatore confonda tra autorizzazione e concessione; il che in sede di applicazione giustificerebbe un appiattimento delle due figure.

In sostanza, quando parecchie attività nei porti presupporranno, in futuro, l'atto di autorizzazione e non più quello di concessione, ciò significherà, a mio avviso, che l'autorità amministrativa dovrà più rigidamente regolamentare in maniera preventiva i suoi comportamenti. Ne conseguirà che, se è vero che l'autorizzazione presuppone la rimozione di un ostacolo per l'esercizio di un diritto, e quindi siamo in materia di diritti soggettivi e non di interessi, cui in genere si fa riferimento per le concessioni, occorre che si conoscano prima, più precisamente e puntualmente, quali saranno le regole cui debba attenersi la Pubblica Amministrazione per concedere o negare le autorizzazioni stesse.

Quanto, poi, alle concessioni, anche con riferimento alla legislazione anteriore alla legge n. 84/94, ritengo che pure al loro interno si possa individuare un “momento di libera concorrenza”. La concessione, che rappresenta, come è noto, il punto massimo di esplicazione della discrezionalità della Pubblica Amministrazione, rispetto alla autorizzazione, in realtà, ha nel suo iter procedimentale un suo momento di libera concorrenza che sta, però, a monte. Anche se il concessionario sarà unico, a monte si va affermando sempre più, e nelle nuove leggi e nella prassi amministrativa, la pratica del “concorso”, sicché l'attività, alla fine, sarà svolta da un solo concessionario, ma questo non verrà scelto con un massimo di discrezionalità ai confini con l'arbitrio, ma in esito ad un “pubblico concorso”. Su questo desidero conoscere il parere del professor Casanova.

Prendendo poi spunto dall'intervento del professor Cafagna, mi si permetta di evidenziare l'ottima scelta del tema dell'intero seminario e la competenza dei relatori e di quanti interverranno ai lavori, creando una forte connessione tra le tematiche trattate. Ad esempio, avevo in programma di formulare una domanda sul “mercato rilevante”, che poi, il professor Carbone ha per così dire vanificato in parte, nel senso che sono state chiarite alcune premesse concettuali di fondo. Ne sono grato al professor Carbone e non starò a ripetere.

La domanda cui facevo riferimento (il significato di “mercato rilevante” applicabile al settore) può porsi al professor Cafagna non nell’ottica delle *specializzazioni*, sulle quali si è intrattenuto il professor Carbone, ma in relazione ai “sistemi portuali”: se devono essere due i prestatori di uno stesso servizio, sempre continuando nell’esempio che ha colpito un po’ tutti, bisogna considerare casi di unico mercato, separatamente, La Spezia, Genova, Savona o costituisce unico mercato l’insieme delle aree di queste tre parti? Questo, nel mercato marittimo, mi sembra molto rilevante.

Per concludere, ho apprezzato molto il non voler fare del “consociativismo”, ma se è così non sarebbe bene istituzionalizzare al meglio, con leggi o atti amministrativi di carattere normativo, i rapporti dell’Autorità Garante con i Ministeri e, soprattutto, con la Commissione dell’Unione Europea, ogni qual volta il nostro Governo sia chiamato a rispondere ai rilievi della Commissione stessa?

#### ALFREDO ANTONINI

*(associato di Diritto della Navigazione nell’Università di Modena)*

Ieri, nel corso del viaggio aereo che da Trieste, via Roma, mi ha condotto a Catania (e indi con i successivi mezzi sino alla sede di questo Seminario), ho avuto occasionalmente in mano il fascicolo n. 5-6/1994 della rivista “Trasporti e comunicazioni”.

Ha ivi attratto la mia attenzione un articolo a firma di Gian Luigi Lallini, componente dell’ufficio di consulenza giuridica del Ministero dei trasporti e della navigazione, dal titolo “La riforma fantasma: commissari in porto”, pubblicato alle pagine 40 e seguenti.

In esso si parla, tra l’altro, del problema della “autoproduzione” suscitato dal disposto dell’art. 19 della legge di riforma portuale 28 gennaio 1994, n. 84. Si afferma testualmente (salvo alcuni errori, verosimilmente di stampa, cui provvedo a rimediare dando lettura del passaggio), che “l’art. 19 consente che l’attività di carico e scarico sia svolta dalle imprese con personale proprio, ma la limita al settore siderurgico e metallurgico: l’esclusione di tutte le altre imprese appare in netto contrasto con la normativa comunitaria (art. 59 del Trattato) e

con la normativa interna (art. 9 legge antitrust), anche se sotto quest'ultimo profilo vi è da considerare l'art. 1 del cod. nav. che sancisce la specialità del diritto della navigazione rispetto al diritto comune, con conseguente impedimento ad una applicazione diretta del suddetto art. 9".

L'affermazione attiene direttamente all'argomento testé trattato dal professor Casanova, ossia al problema dell'autoproduzione, ed è per tale ragione che ho creduto opportuno segnalare a tutti i presenti.

Non servono troppe parole, in verità, per esprimere in questa sede quella che è stata la mia assoluta sorpresa nel prendere atto della disinvoltà, e per certo del tutto fuorviata, interpretazione che il nominato esperto ministeriale ha inteso offrire dell'art. 1 del nostro codice, ove è posto il noto principio dell'autonomia del diritto della navigazione ed ove è fissata la gerarchia delle norme nell'ambito dello stesso.

Oggi il professor Carbone, nel corso del suo intervento, ha almeno in parte inteso "dare una spallata" all'art. 1 in riferimento: ciò in relazione alla evidente attenuazione del "particolarismo" degli istituti marittimi e del tecnicismo che è alla base della specialità della nostra materia, determinata dalla evoluzione e dai mutamenti in fatto avutisi in questi cinquant'anni di nuova disciplina codificata.

Nell'articolo cui ho fatto cenno, andandosi in senso del tutto opposto, si "difende" la specialità sicuramente ben oltre lo spirito, la lettera e la reale portata dell'art. 1 cod. nav. Si sostiene, infatti, che esso è di "impedimento" all'applicazione diretta dell'art. 9 della legge antitrust.

Riservo all'eventuale successivo dibattito l'approfondimento del significato di questa fondamentale disposizione, in ordine alla quale non possono non ricordarsi gli essenziali contributi di tanti Maestri: Pescatore, Gaeta e, da ultimo (nel *Convegno per il Cinquantenario del Codice della navigazione*) Lefebvre D'Ovidio.

Ma è evidente - e la "quasi ilarità" manifestata dagli illustri presenti allorquando ho letto le affermazioni in questione me lo ha confermato - che l'interpretazione dell'art. 1 cit. è del tutto differente rispetto a quella profilata dall'Autore cui mi riferisco e sicuramente non è tale, da consentire - come in quel passaggio si vorrebbe - di confinare la materia della navigazione al di fuori dell'ambito operativo di un principio ampio e non comprimibile, quale è quello contenuto nelle del pari citate disposizioni dell'art. 59 del Trattato e dell'art. 9 della legge antitrust.



## MAURO CASANOVA

(c.s.)

Ho sempre apprezzato l'atteggiamento "pragmatico" dell'Autorità Garante della Concorrenza, che non sembra dettare principi inderogabili, ma adattarsi caso per caso, secondo quello che la realtà economica richiede. Di fronte a questo mi stupisco che l'Autorità Garante della Concorrenza abbia sempre affermato, con riguardo al tema dell'autoproduzione, che essa configuri l'esercizio di un diritto soggettivo perfetto. Sotto il profilo giuridico, e secondo il nostro ordinamento, significa creare ed ingabbiare una situazione poi non più sostenibile. Non credo che gli altri ordinamenti si pongano il problema di fronte a qualcosa di simile, ma noi conosciamo la figura del "diritto affievolito". In realtà, in certi casi, allorquando il diritto soggettivo perfetto all'autoproduzione non sia possibile - il professor Busti ha posto in rilievo alcuni grossi problemi, così come il professor Carbone - è inutile andare a scomodare il diritto soggettivo perfetto. Non facciamo questi errori concettuali di partenza quando poi ci si trova di fronte a diritti sottoposti o sottoponibili ad affievolimento. La nostra dottrina giuridica conosce tale figura: la si utilizzi quando possibile.

Un altro aspetto interessante, affrontato dal professor Carbone, riguarda il fatto che la concorrenza verrebbe salvata se ci fossero in ogni porto almeno due prestatori di uno stesso tipo di servizio. La tecnica ci sta impedendo quello che, forse, sarebbe stato possibile venti anni fa; allora infatti non avevamo *terminals* specializzati ed era possibile effettuare, in tutte le aree portuali, in tutte le banchine, lo sbarco di merci varie. Oggi non è più possibile. Ritorno a quella che è la realtà (l'ambiente, la "zona portuale"), che è limitata e che può impedire, di fatto, l'esistenza di due prestatori di un determinato servizio: i *containers* richiedono determinate tecniche di movimentazione, i tronchi altre, il carbone altre ancora. Allora è impossibile arrivare ad avere almeno due prestatori dello stesso servizio.

La questione potrebbe essere risolta, e rispondo al professor Camarda, con i sistemi portuali, ma questi, almeno nei termini in cui erano stati immaginati, erano sistemi dirigistici in quanto veniva decisa la vocazione del porto sulla base di programmazioni astratte. Ciò avrebbe inciso sulla concorrenza, tant'è che i sistemi portuali mi hanno sempre lasciato alquanto perplesso.

Per quanto riguarda i servizi, mi sembra che ognuno di essi abbia una sua tipologia, abbia sue specifiche caratteristiche. Per questo

parlavo di servizi pubblici in senso molto generale ed “atecnico”. In realtà ci si trova sempre di fronte a principî tutti validi che confliggono tra di loro, per cui occorre un componimento degli interessi in gioco che mi pare l’Autorità Garante riesca a fare su base pragmatica.

### LUCIANO CAFAGNA

(c.s.)

Con il termine “pragmatismo” ci si può riferire a molti concetti, anche alla mancanza di principî. Nella materia di cui si sta discutendo oggi, proprio perché la stessa rientra in una tipologia più generale, i principî vi sono. Essi consistono essenzialmente nel vigilare affinché l’utilizzo della concessione sia il più strettamente limitato all’interno di quelle che sono le ragioni della concessione stessa: di qui il pragmatismo, perché questo principio generale deve essere verificato nei fatti.

Allora potrà succedere che molti problemi si risolvano proprio attraverso il contraddittorio, nel senso che noi possiamo astrattamente ipotizzare un determinato concetto e sta agli altri dimostrare che questo non è fondato e che, invece, il principio della concessione risulta motivato più estensivamente di quanto l’Autorità, per ipotesi, o un denunciante, possa averlo inteso. Ritengo che in questa chiave vadano affrontati tutti i problemi.

Per scendere nello specifico, considerando questo criterio generale, la questione, evocata dal professor Carbone, della visione restrittiva dei limiti della concorrenza, deve essere intesa nel senso che essa deve essere argomentata ogni volta, ma come criterio costante occorre “incalzare” perché tutto ciò che non è strettamente funzionale venga liberato da una interpretazione che miri ad inglobarlo nell’ambito che deriverebbe da una certa visione della concessione. E’ chiaro, poi, che le considerazioni fatte sono, da questo punto di vista, fondate, come lo sono le distinzioni, (per esempio quella tra operazioni portuali ed esecuzione di servizi tecnico-nautici); occorre muoversi proprio su questa linea di comportamento, che è quella già adottata.

Riguardo al complesso problema del “mercato rilevante”, questo rappresenta la preoccupazione di tutte le nostre decisioni: nella for-

mazione dei criteri, di volta in volta, dello stesso, non entrano solo fattori di ordine geografico, ma anche di ordine qualitativo. Talvolta, addirittura, questioni di preferenza del consumatore, che possono essere talmente rigide da isolare un determinato mercato. Con riferimento al mercato delle bevande, ad esempio, si discute quale di queste sia sostituibile con un'altra e sin dove arrivano i limiti di insostituibilità.

In questa sede si è sollevato il problema del mercato rilevante in relazione all'aspetto specifico sul come valutare la questione dei porti specializzati o, eventualmente, dei sistemi portuali: probabilmente, la vera questione è anche in questo caso di analizzare a fondo la "elasticità" di sostituibilità.

Con riferimento alla possibilità, sollevata dal professor Carbone, di ammettere nel campo dei servizi, nei porti, operatori terminalisti che siano titolari della gestione di infrastrutture, non ritengo che si possa decidere *a priori*, ma che si debba considerare la questione nell'ottica di accertare se si verifichi o meno un abuso di posizione dominante: vale a dire, se sussiste una posizione dominante che derivi dall'esercizio di infrastrutture portuali e se di questa si abusi in una attività "contigua". La questione deve essere vista in questi termini nell'eventualità che un caso concreto venga specificamente portato davanti all'Autorità che dovrà valutare se ricorrano queste situazioni.

Nel suo intervento, il professor Busti ha forse troppo generalizzato nel ritenere che nella gestione di una infrastruttura portuale sia necessariamente ricompreso tutto quanto viene fatto rientrare nell'ambito della responsabilità delle società gestionarie degli aeroporti. Non ritengo sia esatto affermare che tutto ciò che avviene negli aeroporti ricada all'interno della responsabilità delle società aeroportuali - non capisco, ad esempio, quale responsabilità possa determinarsi per la consumazione al bar dell'aeroporto di un caffè avvelenato - il problema, naturalmente, è di vedere quali siano i confini della stessa responsabilità, e per ciò siamo di fronte ad una questione "pragmatica". Si tratta di vedere cosa è realmente essenziale e cosa non lo è, poiché, indubbiamente, per quanto possa essere unitaria la gestione dei servizi aeroportuali, vi sarà sempre una pluralità di soggetti indipendenti che operano in essa; a questo punto, va chiarito fin dove questi altri soggetti possono estendere la loro attività e fin dove, invece, ragioni insopprimibili inducono ad attribuire ad un unico organismo, complessivamente responsabile, i servizi stessi.

Con riguardo all'applicabilità o meno del punto 2) dell'art. 90, è evidente che l'affrancamento o meno dal consentire l'esercizio

dell'autoproduzione a terzi deriva, indubbiamente, dall'interpretazione che si dà di quest'altro principio, se cioè si ricade in una situazione nella quale sia o non sia inerente alla logica della concessione stessa l'esercizio di quella attività: in questo caso, infatti, indubbiamente non è possibile consentire l'autoproduzione, altrimenti il diritto alla stessa finisce col doversi esercitare. In fondo è sempre lo stesso principio che va applicato in tutti questi casi: lo si riconduce sotto una fattispecie piuttosto che in un'altra, a seconda di come viene interpretata la natura dell'attività rispetto a quella della concessione.

Con riferimento a quanto affermava il dottor Franchi, certamente va ammessa la distinzione tra il grande ed il piccolo aeroporto, ma, anche qui, ritengo che il piccolo aeroporto debba essere "incalzato", perché spesso dalla "piccolezza dell'impianto" non meglio identificata può derivare la rivendicazione di privilegi. Non voglio con questo mostrarmi insensibile alle esigenze dei piccoli aeroporti, però si deve dimostrare che in questi casi vi è l'impossibilità di svolgere certe attività se non si gode di determinati privilegi.

Riguardo alla questione concernente la nostra decisione del marzo 1993 che avrebbe preferito uno dei due sistemi informativi, è necessario precisare che, trovandoci in presenza di qualcuno che ci chiedeva di poter usare un altro tipo di sistema informativo, non consentitogli dal monopolio degli "Aeroporti di Roma", noi abbiamo affermato che doveva essere accordata la possibilità di usare anche tale sistema, senza, con questo, favorire qualcuno in particolare. Che poi tale sistema si debba considerare o meno più avanzato dell'altro è un problema che non riguarda la nostra competenza, ma è proprio della valutazione degli operatori.

Sono d'accordo con alcune delle osservazioni del professor Camarda, come l'opportunità di utilizzare un sistema di gara per le concessioni. Certamente, ci si trova a volte dinanzi a situazioni già consolidate, a concessioni che vanno solo rinnovate, che non abbiamo la possibilità di mettere in discussione; comunque, il principio va accolto.

Per quanto riguarda, ancora, la istituzionalizzazione dei rapporti dell'Autorità con i Ministeri, il riferimento alla Comunità riguardava le circostanze nelle quali vi sono rapporti tra autorità italiane ed autorità comunitarie. Certamente la materia presenta un margine di contenzioso - sulla nostra rappresentanza nelle commissioni; sul come la si debba formare; se ne debba essere investita l'Autorità, il Ministero degli esteri o altri Ministeri, in certe circostanze nelle quali si di-

scute di problemi che concernono la concorrenza -, aspetti che vanno regolati, ma probabilmente non sempre è opportuno o possibile farlo per legge.

Per quanto riguarda, invece, la istituzionalizzazione dei rapporti tra l'Autorità ed i Ministeri, sarei più cauto, perché il principio fondamentale da far valere è quello dell'indipendenza dell'Autorità, che potrebbe essere pregiudicata dal tentativo di regolarizzazione di questi rapporti. Esiste, certamente, un "residuo" in questo problema, intorno al quale si è molto discusso nelle sedi nelle quali si preparava la legge di riferimento, che poi è stato risolto, o forse non risolto, con l'art. 25. Si tratta dei problemi per i quali esiste da parte dell'Esecutivo l'esigenza superiore, di ordine politico generale, di far valere una propria volontà: non è stata regolata dall'art. 25, si trattava di specificare i criteri ed i modi di tutto questo. Più volte, con diversi Ministri, ci sono stati dei contatti che non hanno, però, determinato alcuna conclusione. Rimane il problema: ci sono indubbiamente delle circostanze, nelle quali l'Esecutivo ha ragioni da far valere per la propria volontà politica, in cui però bisogna salvaguardare il fatto che l'Autorità possa esprimere una opinione che rifletta il punto di vista che essa è chiamata a difendere, assumendosi l'Esecutivo tutte le responsabilità inerenti ad una decisione che vada in direzione contraria all'orientamento espresso dall'Autorità stessa.

Quanto al problema del rapporto tra la legge che limita l'autoproduzione e l'idea che in tutto questo si possa invocare il codice della navigazione, ho trovato interessante l'osservazione del professor Antonini, che mi ha ricordato delle "lezioni" che era solito impartirci il compianto presidente Saya, quando rifletteva sui problemi inerenti la regolamentazione di casi concreti e i modi per rendere coerenti principî difformi di leggi diverse, tuttora in vigore.

Sono sensibile, infine, all'osservazione fatta dal professor Casanova circa la questione del diritto soggettivo perfetto: è una questione sulla quale mi piacerebbe discutere direttamente ancora con lui. Fu su preciso suggerimento del presidente Saya che introducemmo, in quella occasione, questo richiamo, ma già nel corso della vicenda, ci rendemmo conto che ci trovavamo in presenza di un diritto che subiva un forte affievolimento per ragioni complesse che sono state, in parte, qui evocate.

**ELIO FANARA**

*(c. s.)*

Ringrazio il professor Cafagna che, puntualizzando e chiarendo in maniera magistrale i quesiti postigli, ci ha fornito precisi punti di riferimento. Gli siamo grati, inoltre, per averci permesso di chiudere questa prima giornata dei lavori con un quadro preciso che, con il contributo anche del professor Casanova, ci è utile per definire la posizione generale dei problemi dei porti e degli aeroporti in relazione all'attività dell'Antitrust e, comunque, alla realizzazione della libertà di concorrenza.